

DIVIETO DI ACCESSO ALLE MANIFESTAZIONI SPORTIVE (DASPO): NATURA, FUNZIONE E PROBLEMATICHE CONNESSE ALLA SUA APPLICAZIONE

THE PROHIBITION OF ACCESS TO LOCATIONS WHERE SPORT COMPETITIONS TAKE PLACE (DASPO): NATURE, ROLE AND PROBLEMS RELATED TO ITS APPLICATION

MARIA CONCETTA D'ARIENZO¹

Sommario: I. PREMESSA. II. NATURA E FUNZIONE DELL'INTERDIZIONE DALLE MANIFESTAZIONI SPORTIVE. III. DURATA ED ESTENSIONE DEL DIVIETO. IV. LIMITI AL SINDACATO DEL G.A. SULLE VALUTAZIONI POSTE ALLA BASE DEL DASPO.

Summary: I. INTRODUCTION. II. NATURE AND ROLE OF PROHIBITION OF ACCESS TO LOCATIONS WHERE SPORT COMPETITIONS TAKE PLACE. III. DURATION AND EXTENSION OF PROHIBITION. IV. LIMITS OF JUDICIAL REVIEW ON ASSESSMENTS AT THE BASE OF THE DASPO.

I. PREMESSA

Con una recente sentenza il TAR Campania è tornato ad occuparsi del fenomeno della violenza nelle manifestazioni sportive, pronunciandosi sulla legittimità del provvedimento del Questore concernente il divieto di accesso ai luoghi dove si svolgono competizioni agonistiche².

Nella specie, l'episodio da cui è originato l'inflitto divieto ha avuto come protagonista un giovane lavoratore incensurato "che in data 6/2/2011, in occasione dell'incontro di calcio Napoli – Cesena, veniva notato mentre si induceva a scavalcare il divisorio interno tra il Settore Curva da lui occupato ed il Settore Distinti (...)".

La questione coinvolge un tema particolarmente dibattuto ed attuale, quello delle turbative in occasione dello svolgimento delle manifestazioni sportive ed, in particolare, l'ormai dilagante fenomeno della violenza negli stadi - caratterizzato da numerosi

¹ Dottoressa e ricercatrice di diritto amministrativo, Università degli Studi di Napoli Parthenope (Italia).

² TAR Campania – Napoli, sez. V, 1° dicembre 2011, n. 5634. Nel caso di specie, l'ordinanza del Questore di Napoli disponeva il divieto di accesso per tre anni a tutti gli impianti sportivi sul territorio nazionale ed europeo ove si svolgono incontri di calcio, anche amichevoli, del Napoli e della Nazionale italiana anche Under 21, nonché di tutte le squadre di calcio che militano nei campionati di serie A, B, Lega PRO 1^a e 2^a Divisione e D, nonché di Coppa Italia, Europa League e Champions League comprese le amichevoli, nonché di accesso a quei luoghi interessati alla sosta, al transito ed al trasporto di coloro che partecipano o assistono alle manifestazioni medesime, senza alcuna specificazione per alcuno stadio.

interventi normativi e giurisprudenziali – che per dimensioni e rilevanza socio-economica ha catturato l'attenzione degli operatori del diritto e non solo.

La necessità di elaborare strumenti normativi volti a reprimere e a prevenire tali fenomeni ha indotto il legislatore ad introdurre misure ad hoc, quali il divieto di accesso ai luoghi in cui si svolgono le manifestazioni sportive (art. 6, comma 1, legge 13 dicembre 1989, n. 401 ss.mm.ii.) ed il cd. obbligo di firma previa comparizione personale dell'interessato “nell'ufficio o comando di polizia competente in relazione al luogo di residenza dell'obbligato o in quello specificamente indicato nel corso della giornata in cui si svolgono le competizioni per le quali opera il divieto” (comma 2).

Proprio in considerazione dell'attitudine di entrambi i provvedimenti ad incidere, sia pure in diversa misura, sulla libertà personale del soggetto, viene da chiedersi se, effettivamente, il Questore sia sempre vincolato a “determinarsi motivatamente per l'adozione dell'uno, ovvero di entrambi, sulla base di una ponderata valutazione delle circostanze oggettive e soggettive tali da indurre a ritenere sufficiente solo il primo ovvero di consigliare anche il secondo”³.

Se così fosse, la sanzione irrogata sarebbe, evidentemente, il frutto di una valutazione che attinge non a dati formali, bensì alla concreta ed attuale pericolosità del soggetto che è anche il presupposto di giustificazione ed idoneità della misura stessa in relazione allo scopo che si intende perseguire.

In realtà, la prassi amministrativa e giurisprudenziale evidenzia una diffusa e quanto mai preoccupante superficialità da parte delle Autorità competenti nell'adozione delle misure antiviolenza, con la conseguenza che la valutazione rischia di tradursi in mero arbitrio se, come sovente si verifica, l'applicazione del divieto segue automaticamente l'episodio di violenza in assenza dei presupposti e delle necessarie verifiche prescritte dalla legge.

II. NATURA E FUNZIONE DELL'INTERDIZIONE DALLE MANIFESTAZIONI SPORTIVE

La crescita esponenziale dei fenomeni di violenza perpetrati in occasione o a causa di manifestazioni sportive, specialmente quelle calcistiche, il cui caso emblematico è rappresentato dai tragici eventi dello stadio Heysel del 29 maggio 1985, in occasione della finale di Coppa dei Campioni tra Juventus e Liverpool, hanno portato all'introduzione di misure repressive e preventive finalizzate a scoraggiare la proliferazione di condotte violente o pericolose.

La normativa antiviolenza, frutto di numerose stratificazioni legislative nel corso degli anni, evidenzia la difficoltà di conciliare le suddette esigenze con la libertà personale su cui va ad incidere il divieto di cui all'art. 6, comma 1, legge cit., considerata una misura di prevenzione atipica in funzione anticipatoria della tutela, al pari del cd. obbligo di firma (introdotto dall'art. 1 del d.l. 22 dicembre 1994, n. 717

³ Così, Corte Cost., 12 giugno 1996, n. 193.

recante “Misure urgenti per prevenire fenomeni di violenza in occasioni di competizioni agonistiche”) che riveste carattere autonomo, accessorio e strumentale, esaltando la funzione ed amplificando gli effetti del divieto ed è soggetta alla convalida dell’A.G.O.⁴

In ogni caso, per quanto qui interessa, il divieto costituisce espressione di un potere autoritativo che incide sulla libertà di circolazione del destinatario (art. 16 Cost.) con la conseguenza che le relative controversie non possono che essere attratte nella giurisdizione del G.A.

A fronte di una elencazione apparentemente precisa ed esaustiva dei presupposti applicativi, la scelta di affidarsi alle definizioni normative non di rado si rivela una scelta quanto meno opinabile per le conseguenze che essa produce.

Sovente, infatti, si verifica che i criteri in base ai quali il Questore è indotto ad emanare il provvedimento appaiono quanto meno oscuri, difettando una ponderata valutazione delle circostanze oggettive e soggettive sottese alla scelta.

Questa è la netta sensazione che si evince anche da numerose pronunce dei giudici amministrativi: i casi più frequenti di annullamento riguardano i provvedimenti

⁴Cfr., Cass. SS.UU., 12 novembre 2004, n. 44273; C. Cost., 4 dicembre 2002, n. 512; C. Cost., 20-23 aprile 1998, n. 136 e 30 maggio – 12 giugno 1996, n. 193. Più di recente, Cass. pen., sez. III, 31 maggio 2011, n. 21790; Id., n. 9798/2006 la quale, a conferma della sostanziale autonomia delle misure, ha chiarito che soltanto il cd. obbligo di firma deve essere convalidato dal G.I.P. che, ove decidesse di annullare il provvedimento perché adottato in assenza dei presupposti o non suffragato da una motivazione congrua, non andrebbe comunque ad incidere con tale decisione sul divieto di accesso che resta invece valido ed efficace. Per la giurisprudenza di merito, cfr., Tribunale di Crotone, 4 novembre 2009 e Tribunale di La Spezia, 16 aprile 2009, n. 357. In dottrina, *ex multis*, cfr., S. DEL CORSO, *Commento all’art. 6, L. 13 dicembre 1989, n. 401*, in *Leg. pen.*, 1990, 113; E. MARZADURI – L. BRESCIANI, *Commento all’art. 1 del D.L. 22/12/1994, n. 717*, in *Leg. pen.*, 1995, 209; P. V. MOLINARI, *La nuova formulazione delle atipiche misure di prevenzione personali in tema di fenomeni di violenza in occasione delle competizioni agonistiche*, in *Cass. pen.*, 1995, II, 2745-2746; R. GUERRINI – L. MAZZA, *Le misure di prevenzione. Profili sostanziali e processuali*, Padova, 1996, 118; M. LAUDI, *Calcio: un servizio d’ordine gestito dalle società per rendere le nuove norme ancora più efficaci*, in *Guida al diritto*, 2001, fasc. 33, 9; P. V. MOLINARI – U. PAPADIA, *Le misure di prevenzione nella legge fondamentale, nelle leggi antimafia e nella legge anti violenza nelle manifestazioni sportive*, Milano, 2002, 783-824; P. V. MOLINARI, *Due misure collegate e distinte per contrastare la violenza nelle manifestazioni sportive* (nota a Cass., 7 febbraio 2003, n. 6293), in *Cass. pen.*, 2003, 3, 3166; M. F. CORTESI, *Misure anti violenza negli stadi*, Milano, 2007, 42-43; Id., *Il giudizio direttissimo atipico: casi, forme e termini*, in *Dir. pen. proc.*, 2007; Id., *Nuove norme contro la violenza negli stadi. Le disposizioni in tema di misure di prevenzione*, in *Dir. pen. proc.*, 2006; Id., *Nuove norme per la repressione della violenza negli stadi. Le novità tra gli strumenti di prevenzione e di repressione*, *ivi*, 2007, 713; F. PARDINI, *Nuove norme per la repressione della violenza negli stadi. Le modifiche ai reati di detenzione e di lancio di oggetti contundenti*, in *Dir. pen. proc.*, 2007, 6, 713; E. LO MONTE, *Tutela dell’ordine pubblico e manifestazioni sportive*, in *Riv. Cass. pen.*, 4, 2008, 1517; G. PAVONE, *Diritto di difesa e divieto di accesso ai luoghi in cui si svolgono manifestazioni sportive*, in *Dir. pen. proc.*, 2009, 10, 1247; G. SERENI, *Violenza nel corso di eventi sportivi: fattispecie incriminative e sanzioni*, in *Il Sole 24 Ore – Guida al Diritto*, n. 2 del 1° giugno 2010, 33 ss.; P. GARAFFA, *Misure anti violenza nello sport: la comparizione personale innanzi agli uffici di pubblica sicurezza tra istanze di prevenzione e diritti fondamentali*, in *Rivista di diritto ed economia dello sport*, 2010, 2, 89 ss.

adottati in carenza di potere o in assenza di alcuna specifica motivazione in ordine all'esistenza dei presupposti applicativi, oggettivi e soggettivi, richiesti dalla legge.

I vizi riscontrati evidenziano una certa approssimazione da parte delle Autorità competenti nell'esame dei singoli casi, quindi la carenza e/o l'insufficienza dell'istruttoria suscettibile di determinare pericolosi automatismi nell'adozione di provvedimenti scriteriati.

Né tale deprecabile comportamento potrebbe sottrarsi alle critiche appena mosse per la circostanza che trattasi di un provvedimento che non appare destinato ad incidere in modo definitivo e pieno sulla libertà di circolazione del destinatario del divieto.

Intanto, giova precisare che l'adozione della predetta misura può ritenersi giustificata se dal provvedimento stesso si evince in modo inequivocabile da un lato il raggiungimento della prova in ordine al coinvolgimento dell'interessato nei disordini e, dall'altro, la riconducibilità al medesimo di condotte che non possano considerarsi mere ed innocue manifestazioni dal sapore goliardico da cui non siano scaturite conseguenze significative anche gravi.

Ciò è quanto si evince chiaramente dalla *ratio* dell'art. 6, comma 1 della legge n. 401 del 1989 che attribuisce al Questore un potere interdittivo esercitabile nei confronti di chiunque, in occasione o a causa di manifestazioni sportive, tenga una condotta violenta o comunque tale da porre in pericolo la sicurezza pubblica, di tal che la misura di divieto di accesso a impianti sportivi può essere disposta non solo nel caso di accertata lesione, ma anche di pericolo di lesione dell'ordine pubblico, come nel caso di condotte che comportano o agevolano situazioni di allarme e di pericolo⁵.

Traspaiono in tutta evidenza gli interessi tutelati dalla norma (pubblica sicurezza e tutela dell'ordine pubblico), nonché la finalità preventiva/punitiva di quelle condotte suscettibili ledere l'uno e/o l'altro di tali beni.

In sostanza, dal tenore letterale della disposizione in commento, sembra potersi dedurre che è il "periculum" che costituisce il presupposto applicativo della misura di prevenzione tendente a dissuadere il destinatario dal compiere ulteriori atti di violenza. Esso può ritenersi sussistente ogniqualvolta l'interessato non neghi il proprio coinvolgimento negli episodi di violenza, rendendo così del tutto superfluo ogni ulteriore sforzo probatorio da parte dell'Autorità.

Ancora, il Consiglio di Stato⁶ ha esplicitamente indicato tra i presupposti legittimanti l'irrogazione del divieto la necessità della preventiva denuncia all'autorità giudiziaria de' i fatti accertati, nel loro materiale accadimento e nella riconduzione a titolo di responsabilità ad un soggetto determinato (...) per ciascuna delle fattispecie incriminate previste dall'art. 6 legge cit.

⁵ Cons. Stato, sez. VI, 16 dicembre 2010, n. 9074.

⁶ Cons. Stato, sez. VI, 2 maggio 2011, n. 2573.

Il legislatore ha utilizzato una formula volutamente generica, pertanto deve ritenersi che l'elencazione di cui all'art. 6 lungi dall'avere carattere tassativo non esaurisce le ipotesi che in concreto si possono presentare. Più correttamente, quindi, è legittimo ritenere che la misura preventiva trova applicazione nei confronti di tutti coloro che, in occasione o a causa di manifestazioni sportive, siano stati coinvolti in episodi di violenza o di incitazione alla violenza o vi abbia dato impulso arrecando pericolo all'ordine pubblico o alla sicurezza pubblica⁷. Tale interpretazione appare coerente con la *ratio* e la finalità della disposizione *de qua* "diretta ad eliminare non una generica pericolosità sociale del soggetto, ma quella specifica che deriva dal verificarsi di determinate condotte in un ambito specifico" e cioè "in occasione o a causa di manifestazioni sportive".

La formula utilizzata si presterebbe ad un'interpretazione più ampia suscettibile di ricomprendere anche le condotte pericolose o violente poste in essere anche al di fuori del contesto spazio-temporale in cui dette manifestazioni si svolgono in quanto potenzialmente lesive dell'ordine pubblico, sempre che, s'intende, sussista un nesso eziologico, quindi un rapporto di causa-effetto, tra la condotta incriminata ed il pericolo che ne è scaturito.

Così opinando, la Cassazione ha escluso che si potesse comminare il divieto nei confronti dei tifosi palermitani che si erano radunati davanti allo stadio per ascoltare la radiocronaca della partita della propria squadra impegnata in trasferta contro il Parma e che in quell'occasione avevano anche protestato per la preannunciata introduzione della tessera del tifoso "dato che il sit-in è stato attuato in luogo in cui non si svolgeva una manifestazione sportiva, avendo la diversa finalità di esprimere scomposto dissenso verso un provvedimento amministrativo avverso dai tifosi"⁸.

D'altra parte, l'art. 6, comma 1, legge cit., chiarisce che il divieto può essere comminato a seguito di denuncia o condanna per specifici reati o per episodi di violenza o incitazione alla violenza, ma l'uno o l'altro di questi presupposti deve necessariamente sussistere in relazione o nel contesto di una manifestazione sportiva, altrimenti la predetta misura sarebbe del tutto avulsa dall'episodio contestato.

⁷ Il TAR Toscana - Firenze, sez. II, 19 maggio 2010 n. 1527 ha respinto il ricorso proposto per l'annullamento del da.spo. non essendosi il ricorrente limitato al compimento degli atti per i quali era stato indagato (art. 726 c.p.), avendo questi compiuto anche gesti di incitamento alla violenza tra le due tifoserie, tra l'altro invitando i tifosi della squadra avversaria ad entrare nel settore ospiti dove il ricorrente stesso si trovava, pienamente riconducibili alla previsione di cui all'art. 6, comma 1, legge cit. La sentenza è stata poi confermata dalla terza sezione del Consiglio di Stato con la sentenza del 16 dicembre 2010, n. 9074, che a proposito del "periculum" ha chiarito. "Il mostrare parti intime del corpo ai tifosi della squadra avversaria (...) può forse essere supportato da intenti goliardici; è indubbio, però che detta volgare condotta sia atta a provocare possibili reazioni violente da parte di chi, da tali condotte, si sentisse irritato". Non sono mancate pronunce di segno opposto. A titolo meramente esemplificativo, cfr., TAR Toscana, sez. I, 8 novembre 2004, nn. 5479-5483 ha optato per una interpretazione più restrittiva, precisando che "gli episodi di violenza o di incitamento alla violenza rilevanti ai fini dell'adozione dei provvedimenti di divieto devono (...) essere necessariamente omogenei rispetto a quelli che si intendono prevenire".

⁸ Cass. pen., sez. III, 13 luglio 2010, n. 26067.

Ciò non toglie che qualsiasi episodio sintomo di pericolosità sociale possa giustificare, invece, l'applicazione di generali misure di prevenzione previste dalla l. n. 1423/1956, fermo restando però che ai fini dell'adozione del provvedimento in questione non assume alcun rilievo la circostanza che l'autore della condotta in ipotesi violenta o pericolosa risulti essere già stato sottoposto in più occasioni a simili divieti o che lo stesso in precedenza abbia riportato condanne penali.

A tutto concedere, infatti, proprio in considerazione del carattere preventivo, ma soprattutto repressivo dei predetti comportamenti, è necessario che ricorra una delle circostanze previste dall'art. 6, comma 1, in particolare l'evidente iniziativa, partecipazione o coinvolgimento del soggetto ai disordini da cui sia scaturito (o sarebbe potuto scaturire) un pericolo per la pubblica sicurezza o per l'ordine pubblico, perché solo a queste condizioni il provvedimento interdittivo può dirsi legittimamente adottato. Per quanto, infatti, le misure in questione per natura non possano basarsi su prove certe ed inconfutabili, esse devono fondarsi quanto meno su elementi presuntivi, gravi, precisi e concordanti⁹.

III. DURATA ED ESTENSIONE DEL DIVIETO

Sulla scorta delle predette considerazioni, è agevole dedurre che anche la durata della misura deve essere proporzionata alla gravità della condotta contestata, sulla scorta di un giudizio che “ating(e) non a dati formali, bensì alla concreta pericolosità mostrata dal soggetto che è anche il presupposto di giustificazione e idoneità del divieto in relazione allo scopo cui è preordinato”¹⁰.

Nella valutazione l'Autorità competente non può prescindere dal considerare una serie di circostanze che finiscono per assumere un peso decisivo in tale determinazione.

A titolo meramente esemplificativo, l'atto di coprirsi il capo in prossimità di un gruppo nutrito di tifosi senza aver indotto o partecipato ai disordini non è una circostanza tale da giustificare la durata triennale del divieto¹¹, anzi se tale comportamento non ha arrecato alcun pericolo per la pubblica sicurezza o l'ordine pubblico, esso sarebbe senza dubbio riconducibile ad innocue manifestazioni di goliardia.

A conclusioni diametralmente opposte si giunge ove si consideri la condotta di chi, già indagato per uno o più reati, in occasione o a causa di manifestazioni sportive, abbia compiuto atti di incitamento alla violenza inducendo esponenti della tifoseria opposta ad invadere il settore da lui occupato, nel qual caso l'Autorità competente ben potrebbe irrogare la misura nella massima durata prevista.

In ciascuna delle ipotesi considerate la condotta materiale posta in essere dall'interessato poteva integrare, secondo un giudizio prognostico il “periculum”,

⁹ Cons. Stato, sez. IV, 30 dicembre 2003, n. 9242.

¹⁰ Così, Corte Cost., 23 aprile 1998, n. 136, cit.

¹¹ TAR Puglia – Lecce, sez. I, ord. 21 novembre 2007, n. 1122.

rispettivamente in astratto ed in concreto; nel primo caso il divieto di accesso per quanto eccessivo (due anni anziché uno) era comunque legittimo, poiché, come generalmente si verifica, la funzione preventiva della misura risulta preponderante, al punto da sanzionare anche comportamenti goliardici apparentemente innocui e privi di conseguenze se da questi possono derivare reazioni violente dei tifosi della squadra avversaria.

In ogni caso, la scelta deve essere adeguatamente motivata, in relazione al principio di proporzionalità dell'azione amministrativa e di gradualità della sanzione irrogata che ne costituisce il corollario¹², soprattutto se, come in questo caso, la valutazione rimessa all'Autorità competente involge non soltanto l'an, ma anche il quantum del divieto. Alla stregua dei suddetti principi l'Amministrazione è tenuta ad adottare la soluzione idonea ed adeguata comportante il minor sacrificio possibile per gli interessi in gioco, rispetto a quello strettamente necessario per il raggiungimento dello scopo voluto dalla norma.

In sostanza, la misura da applicare al soggetto deve risultare sempre proporzionata all'entità del fatto per cui si procede e alla sanzione che si ritiene possa essere applicata¹³.

Ma vi è di più, in quanto se è vero come è vero che tale principio opera come parametro di commisurazione della misura interdittiva in relazione al caso concreto, non è escluso, anzi è auspicabile, che l'Autorità competente, tanto al momento dell'adozione

¹² Cons. Stato, sez. IV, 18 dicembre 2006, n. 7615.

¹³ In dottrina, si segnalano i contributi di P. M. VIPIANA, *Introduzione allo studio del principio di ragionevolezza nel diritto pubblico*, Padova, 1993; D. U. GALETTA, *Discrezionalità amministrativa e principio di proporzionalità*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1994, 142 ss.; Id., *Principio di proporzionalità e sindacato giurisdizionale nel diritto amministrativo*, Milano, in V. PARISIO (a cura di), *Potere discrezionale e controllo giudiziario*, Milano, 1998, 219 ss.; G. F. FERRARI, *Il principio di proporzionalità*, ivi, 125 ss.; A. SANDULLI, *Eccesso di potere e controllo di proporzionalità. Profili comparati*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1995, 329 ss.; Id., *La proporzionalità dell'azione amministrativa*, Padova, 1998; M. C. CICIRIELLO, *Il principio di proporzionalità nel diritto comunitario*, Napoli, 1999. V. RUBINO, *La giurisprudenza della Corte di giustizia CE fra "precauzione" e "proporzionalità": note a margine della sentenza F.lli Bellio*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2004, 507 ss.; G. MARTINICO, *Il principio costituzionale di proporzionalità nella "complessa" dialettica comunitaria*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2005, 1474 ss.; A. MASSERA, *I principi generali dell'azione amministrativa tra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario*, in *Dir. Amm.*, 2005, 736 ss.; G. SCACCIA, *Il principio di proporzionalità*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *L'ordinamento comunitario. L'esercizio delle competenze*, Milano, 2006, 237 ss.; G. DELLA CANANEA, *Il diritto amministrativo europeo e i suoi principi fondamentali*, in G. DELLA CANANEA (a cura di), *Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti*, Milano, 2008, 38 ss.; S. VILLAMENA, *Contributo in tema di proporzionalità amministrativa*, Milano, 2008, 19 ss.; G. GRECO, *Il potere amministrativo nella (più recente) giurisprudenza del Giudice comunitario*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2009, 5, 831 ss.; E. BUOSO, *Proporzionalità, efficienza e consensualità nell'azione amministrativa*, Padova, 2009, 115 ss. Id., *Alcuni recenti sviluppi del principio di proporzionalità nella giurisprudenza amministrativa in materia di patrimonio culturale*, in *www.giustamm.it*, n. 1/2011, pubblicato il 20/01/2011; C. SOTIS, *I principi di necessità e di proporzionalità della pena nel diritto dell'Unione europea dopo Lisbona*, testo riveduto e tradotto della relazione dal titolo *Les principes de nécessité et de proportionnalité* presentata al Convegno "Le droit pénal de l'Union européenne au lendemain du Traité de Lisbonne" presso l'Università di Paris 1 Panteheon-Sorbonne- Palais du Luxembourg, 27-28 gennaio 2011, in *www.penalecontemporaneo.it*.

del provvedimento che successivamente e per tutta la durata dello stesso, verifichi la perdurante idoneità della misura, ove ne ricorrano i presupposti, anche limitatamente alla durata della sanzione.

Tali circostanze dovrebbero desumersi dalla motivazione del provvedimento che non di rado risulta insufficiente o addirittura assente in quanto del tutto priva dei requisiti minimi di coerenza, completezza e logicità, al punto da risultare meramente apparente o assolutamente inidonea a rendere comprensibile il ragionamento che ne è alla base o, ancora, nell'ipotesi in cui esso appaia totalmente sordo e carente al punto da far rimanere oscure le ragioni che hanno giustificato la scelta adottata¹⁴. Ciò si verifica, ad esempio, quando dal divieto non si ravvisa una logica corrispondenza tra gli evidenziati profili di pericolosità dell'autore della condotta violenta o pericolosa e la scelta della misura adottata, omettendo qualsiasi apprezzamento circa la adeguatezza e proporzionalità del provvedimento con le specifiche esigenze prudenziali e preventive ad esso sottese¹⁵.

¹⁴ Gioia, in proposito evidenziare che nella legge n. 241 del 1990 ss.mm.ii. i principi generali sull'organizzazione e sull'azione e la stessa motivazione assumono un rilievo centrale; quest'ultima, in particolare, come evidenziato di recente da M. RAMAJOLI, *Lo statuto del provvedimento amministrativo a vent'anni dall'approvazione della legge n. 241/90, ovvero del nesso di strumentalità triangolare tra procedimento, atto e processo*, in *Dir. proc. amm.*, 28(2), 459-482, richiamata da M. A. SANDULLI, *Presentazione al Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2010, XVI costituisce il "ponte che conduce alla cognizione diretta dei motivi, ripercorrendo l'intero procedimento in quanto dimostrativo della genesi del provvedimento".

¹⁵ In una fattispecie in cui era stato irrogato il dapo nei confronti di un soggetto che aveva lanciato alcuni fumogeni in campo durante una partita di calcio, il TAR Abruzzo – Pescara, 14 aprile 2005, n. 183, ha ritenuto che tale condotta era da considerarsi "particolarmente grave per l'ordine e la sicurezza pubblica, in quanto avrebbe potuto determinare in astratto conseguenze gravissime sull'incolumità delle persone presenti sul campo di gioco e sull'andamento complessivo della competizione" di tal che "risulta(va) implicitamente accertata anche la pericolosità del (destinatario del provvedimento), in quanto l'aver posto in essere una condotta del genere denota(va) da un lato l'assenza della capacità dell'autore del gesto di tenere un comportamento corretto durante una competizione sportiva e dall'altro l'incapacità in capo allo stesso di rendersi conto delle possibili conseguenze delle proprie azioni". Così opinando, anche la motivazione, contrariamente a quanto asserito dal ricorrente, è stata giudicata logica, congrua ed adeguata. Nello stesso senso, più di recente, Id., 6 luglio 2011, n. 405. E' preferibile ritenere, tuttavia, che l'obbligo di motivazione debba essere assolto dovendosi specificare le ragioni poste alla base del comando o del divieto, la durata e l'ambito di applicazione dello stesso. La dottrina sul punto è sterminata. A titolo meramente esemplificativo, cfr., M.S. GIANNINI, *Motivazione dell'atto amministrativo*, in *Enc. Dir.*, 1977, XXVII; R. IANNOTTA, *La motivazione come modo di attuazione del principio di proporzionalità amministrativa*, in *Scritti Mortati*, 1977, 11, 210; V. MAZZARELLI, *Motivazione dell'atto amministrativo*, in *Enc. giur.*, XX, 1990; A. ROMANO TASSONE, *Motivazione nel diritto amministrativo*, in *Dig. disc. pubbl.*, XIII, 1997, appendice, 683 ss.; R. SCARCIGLIA, *La motivazione dell'atto amministrativo. Profili ricostruttivi e analisi comparatistica*, Milano, 1999; G. BERGONZINI, *Difetto di motivazione del provvedimento amministrativo* (a dieci anni dalla legge n. 241 del 1990), in *Dir. amm.*, 2000, 2, 181; G. CORSO, *Motivazione dell'atto amministrativo*, in *Enc. Giur.*, Agg., V, 2001. A. G. DIANA, *La motivazione dell'atto amministrativo*, Padova, 2001; A. BATTISTA, *Atto Amministrativo: motivazione e prova*, n. 12/2001, in www.diritto.it; T. AUTIERI, *La motivazione del provvedimento amministrativo: raccolta di dottrina, giurisprudenza e legislazione*, Padova, 2002; L. D'ANGELO, *Difetto di motivazione ed interferenze tra regole di validità del provvedimento amministrativo*, in www.lexitalia.it; G. MONTEDORO, *Potere amministrativo, sindacato del giudice e difetto di motivazione*, in F. CARINGELLA – D. DE CAROLIS – G. DI MARZO (a cura di), *Le nuove regole dell'azione amministrativa*, Milano, 2006, 335; B. G. MATTARELLA, *Motivazione (dir. com.)*, in

Sotto altro profilo, “poiché nella specie vengono in rilievo misure che incidono sensibilmente sulla sfera giuridica del destinatario, tanto da limitare fortemente diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione (quale la libertà di circolazione)”, è evidente che i provvedimenti in questione “vanno emessi nel rigoroso rispetto del principio di legalità”; ne deriva che “il divieto di assistere a manifestazioni sportive e di accesso ai luoghi va riferito a manifestazioni e luoghi specificatamente determinati (...)”¹⁶.

Non di rado, invece, l’Autorità competente si limita ad una stereotipata riproduzione della formula utilizzata dall’art. 6, legge cit. per descrivere l’ambito di applicazione del Daspo che tuttavia, non è stata considerata generica da alcuni TAR i quali, anzi, in più di un’occasione hanno respinto l’eccezione formulata dai ricorrenti che lamentavano la genericità ed indeterminatezza dell’indicazione contenuta nel divieto¹⁷.

Ad avviso di questi giudici, infatti, in ciascuna delle fattispecie esaminate, la dicitura risultante dal provvedimento impugnato era “sì ampia, ma non generica, né tale da determinare nel destinatario particolari incertezze o difficoltà di comprensione” con riferimento sia alle “stazioni ferroviarie”, sia ai “luoghi interessati dalla sosta, transito e trasporto di chi assiste alle manifestazioni sportive antistanti gli stadi”, quindi, agli “spazi direttamente adiacenti agli impianti sportivi e quelli ufficialmente destinati, dalle amministrazioni locali e dalle autorità di pubblica sicurezza, allo stazionamento delle cd. carovane di tifosi, non di certo ad ogni strada che risulti utile al parcheggio da parte di chi si reca allo stadio”, ma soltanto a quelle specificamente indicate dal provvedimento impugnato¹⁸.

Dizionario di dir. pubbl., diretto da S. CASSESE, Milano, 2006; MASSERA, *I principi generali*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, a cura di M. P. CHITI – G. GRECO, Milano, 2007, I, 287 ss. V. ITALIA, *Motivazione del provvedimento*, in V. ITALIA (a cura di), *L’azione amministrativa*, (a cura di V. ITALIA), Milano, 2005, 137 ss.

¹⁶ Così, TAR Veneto, sez. III, 10 gennaio 2003, n. 202; Id., 23 maggio 2006, n. 1437; TAR Campania - Napoli, sez. V, 13 maggio 2010, n. 4848; TAR Lazio, Roma, sez. I ter, ord. 29 ottobre 2010, n. 4756; Cons. Stato, sez. III, 14 settembre 2011, n. 5129, ha affermato: “In materia di provvedimenti del Questore concernenti il divieto di accesso ai luoghi dove si svolgono competizioni agonistiche (cd. Daspo), è legittimo il provvedimento che estende la latitudine del divieto e appaia generico nella sua formulazione letterale, qualora le limitazioni di libertà che ne derivano appaiano ben definite e proporzionate in rapporto alla tipologia e gravità dei comportamenti posti in essere e alla pericolosità di quelli che si intendono prevenire e reprimere”. Nello stesso senso, cfr., TAR Lombardia – Brescia, sez. II, 20 giugno 2011, n. 912 e la giurisprudenza ivi richiamata. Più rigorosa è, invece, la posizione assunta da Cass. pen., sez. III, 18 maggio 2005, n. 37123 ha, in proposito, precisato: “Il provvedimento con il quale il questore proibisce l’accesso allo stadio ai tifosi violenti – obbligandoli a presentarsi al commissariato per firmare durante lo svolgimento delle partite della loro squadra – deve contenere (pena l’annullamento con rinvio del divieto) anche il calendario preciso degli incontri amichevoli che si intendono vietare agli *ultras*. Compresa le partitelle che i *clubs* disputano, nei ritiri estivi, con le piccole, volenterose e modeste squadre locali”. In dottrina, cfr., S. MEZZACAPPO, *Eccessivo il divieto applicato dal questore esteso in maniera generica a diversi luoghi*, in *Il Sole 24 Ore – Guida al Diritto*, n. 27 del 3 luglio 2010, 95 ss.

¹⁷ Cfr., da ultimo, TAR Lombardia – Brescia, sez. II, 20 giugno 2011, n. 912, cit.; TAR Campania – Napoli, sez. V, 9 giugno 2009, n. 3162; TAR Veneto, sez. III, 3 settembre 2008, n. 2651; TAR Umbria, 11 novembre 2008, n. 723.

¹⁸ Così, TAR Umbria, 11 novembre 2008, n. 723, cit. e TAR Toscana, sez. I, 11 settembre 2008, n. 1982.

A ben vedere, anche alla luce del disposto normativo e dell'interpretazione più restrittiva seguita dalla più recente giurisprudenza,¹⁹ il divieto di accesso genericamente riferito a tutti gli impianti sportivi sul territorio nazionale ed europeo non appare affatto giustificato, né giustificabile in base al tenore dell'art. 6, comma 1, legge cit.

Nel bilanciamento degli interessi in conflitto, infatti, ove si ritengano prevalenti le esigenze prudenziali e preventive sottese alla disposizione *de qua* rispetto alla libertà di circolazione del destinatario del provvedimento interdittivo, occorre quanto meno delimitare l'estensione del divieto in maniera tale da assicurarne l'esatta comprensione e l'esigibilità da parte degli autori di condotte violente, sia con riferimento alle competizioni sportive che ai luoghi indicati dall'Autorità di Polizia, che andrebbero specificati per ciascuno stadio.

La circostanza eventualmente addotta dall'Amministrazione secondo la quale il provvedimento farebbe riferimento a luoghi facilmente identificabili con quelli nei quali si determina un rilevante afflusso dei tifosi non è di per sé idonea a specificare un divieto che è e resta sostanzialmente indeterminato e, in quanto tale, annullabile stante l'incompatibilità con la previsione di cui all'art. 6, legge cit., anche se, in ipotesi, il Collegio dovesse riscontrare i presupposti per l'adozione del divieto²⁰.

¹⁹ Cfr., TAR Campania – Napoli, sez. V, 1° dicembre 2011, n. 5634, cit.; TAR Lazio – Roma, sez. I ter, 11 luglio 2011, n. 6136; TAR Lombardia – Milano, sez. III, 16 giugno 2009, n. 4022; TAR Emilia Romagna – Bologna, sez. I, 23 marzo 2007, n. 334.

²⁰ Di contrario avviso è Cons. Stato, sez. III, 14 settembre 2011, n. 5129 che, in riforma della sentenza del TAR Emilia Romagna, sez. I, 23 marzo 2007, n. 334, cit., ha ritenuto che il provvedimento interdittivo fosse sufficientemente determinato nonostante l'ampiezza della formulazione. In dottrina, tra i contributi più recenti, cfr., A. EVRARD – G. TULUMELLO, *La motivation des actes administratifs comme garantie du droit à une bonne administration dans la Charte des Droits Fondamentaux de l'Union européenne*, in www.giustamm.it, n. 1/2011, pubblicato il 17 gennaio 2011. M. T. P. CAPUTI JAMBRENGHI, *Buona amministrazione tra garanzie interne e prospettive comunitarie*, in www.giustamm.it, n. 9/2010, pubblicato il 6/09/2010. S. BACCARINI, *Motivazione ed effettività della tutela*, ivi, n. 11/2007, pubblicato il 29 novembre 2007. Cfr., inoltre, J. PONCE SALE, *El principio de buena administraciòn: discrecionalidad y procedimiento administrativo*, 2001; Id., *Deber de buena administraciòn y derecho al procedimiento administrativo debido: las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad*, Valladolid, 2001. Di recente il TAR Toscana, sez. II, 14 giugno 2011, n. 1060 ha accolto parzialmente il ricorso proposto nei confronti del provvedimento interdittivo, ritenendo sproporzionata la sanzione irrogata “nella parte in cui si presta ad incidere assai pesantemente sull'attività lavorativa e sulla vita (al di là dell'assistere a competizioni sportive) del ricorrente, vietandogli di intrattenersi nei luoghi interessati alla sosta, al transito o al trasporto di coloro che partecipano o assistono alle competizioni calcistiche alle quali il ricorrente stesso non può accedere”. Nelle specie, il TAR non ha potuto fare a meno di rilevare la eccessiva genericità e latitudine del divieto, formulato in maniera tale da “precludere all'interessato la stessa possibilità di uscire di casa per i suoi bisogni elementari di vita e per svolgere la sua attività lavorativa”.

IV. LIMITI AL SINDACATO DEL G.A. SULLE VALUTAZIONI POSTE ALLA BASE DEL DASPO

E' ora possibile affrontare l'ultima delle questioni proposte concernente l'ampiezza del controllo riservato al G.A.

E' pacifico e si desume anche dalla normativa antiviolenza che "il parametro valutativo cui deve attenersi il Giudice amministrativo non riposa nell'indagine dell'intento soggettivo dell'autore della condotta" violenta o pericolosa²¹.

Si è innanzi accennato che il potere interdittivo attribuito al Questore e la valutazione in ordine alla gravità dei fatti addebitati all'autore dei disordini ad esso sotteso è connotato da ampia discrezionalità, sindacabile dall'A. G. solo sotto il profilo dell'eccesso di potere, nelle sue diverse forme sintomatiche, quali la manifesta illogicità, l'irragionevolezza, l'evidente sproporzione ed il travisamento dei fatti, ovvero la violazione del principio di adeguatezza, proporzionalità e del cd. gradualismo sanzionatorio che ne costituisce l'immediato corollario.

Nella prassi, l'applicazione incerta dei suesposti principi da parte dei giudici amministrativi ne ha in qualche modo ridimensionato la portata e le potenzialità cui nemmeno il ricorso all'interpretazione comunitaria, per certi versi addirittura più restrittiva, ha potuto porre rimedio²².

Sulla scorta dell'esperienza tedesca - in cui il principio di proporzionalità ha trovato per la prima volta cittadinanza - si è chiarito che il controllo di legittimità investe contemporaneamente tre aspetti fondamentali della misura e cioè l'idoneità, la necessità e l'adequatezza su cui si registrano non poche oscillazioni da parte degli interpreti che finiscono per confondere i diversi piani di valutazione confrontandosi con concetti dai confini fino a poco tempo fa ancora vaghi ed incerti sovrapponendoli al parametro della ragionevolezza²³.

In applicazione dei suesposti principi i giudici amministrativi, pur riscontrando i presupposti per l'adozione del divieto nei confronti dell'autore della condotta

²¹ Nello stesso senso, cfr., Cons. Stato, sez. VI, 16 dicembre 2010, n. 9074, cit.

²² Cfr., Corte di Giustizia CE, 14 dicembre 2004, C-434/2002; 7 luglio 2009, C-558/2007, Corte Giustizia CE, Sez. III, 17 gennaio 2008, n. 37; Id., 12 gennaio 2006, C-504/04.

²³ Cfr., di recente i contributi di A. SANDULLI, voce *Proporzionalità*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, 4649; R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo*, Roma-Bari, 2008, 67. Specificamente con riferimento al principio di ragionevolezza, cfr., in giurisprudenza, TAR Campania - Salerno, sez. II, 16 aprile 2010, n. 3933, ha chiarito che " (...) esso attiene al bilanciamento quali-tativo degli interessi ed esprime la regola in base alla quale l'Amministrazione è tenuta a bilanciare gli interessi compresenti nel procedimento in maniera plausibile e giustificabile", laddove, invece, "il principio di proporzionalità (...) esprime il canone in base al quale la pubblica Amministrazione, nell'assunzione delle proprie determinazioni, deve adottare la soluzione idonea ed adeguata con il minore sacrificio per gli interessi compresenti". Nello stesso senso, cfr., TAR, Trentino Alto Adige - Trento 25 marzo 2010, n. 93. TAR Lazio - Roma, sez. III quater, 23 ottobre 2009, n. 10361; TAR Lazio sez. I, n. 1748 del 2007; Cons. Stato, sezione V, 14 aprile 2006, n. 2087; Cons. Stato, Sez. V, 22 marzo 2005, n. 1195.

incriminata, non hanno esitato ad annullare la misura se essa risultava sproporzionata rispetto alla gravità dei fatti contestati ed all'intento perseguito²⁴.

Il principio di proporzionalità, dunque, costituisce uno strumento attraverso il quale il giudice, per ragioni di giustizia sostanziale, opera un bilanciamento degli interessi in conflitto che sia, per quanto possibile congruo ed equilibrato. Tale principio opera, quindi, quale canone legale di raffronto tra la scelta adottata dall'Autorità competente e quelle meno afflittive che avrebbero assicurato il medesimo risultato utile.

Il sindacato di legittimità, pertanto, investe “solo il carattere manifestamente inidoneo di un provvedimento adottato in tale ambito, in relazione allo scopo che l'istituzione competente intende perseguire”²⁵ con la conseguenza che esso non può spingersi fino al punto di sostituire l'apprezzamento dell'organo competente con quello del giudice, valutando l'opportunità del provvedimento adottato ovvero individuando direttamente la misura ritenuta idonea²⁶.

Le valutazioni discrezionali sottese al provvedimento impugnato possono essere scrutinate dal giudice nei limiti dell'abnormità, sulla base di un giudizio prognostico diretto ad accertare la sussistenza dei presupposti per l'adozione della misura, nonché a sindacare i motivi che hanno determinato gli effetti e la durata del divieto che può essere anche ridotta, se ritenuta incongrua, in sede cautelare al fine di tutelare la posizione del ricorrente in attesa della definizione della controversia nel merito. Negli altri casi, ricorrendone i presupposti, il provvedimento va pur sempre annullato, ferma restando, comunque, la possibilità dell'Amministrazione competente di rideterminarsi.

²⁴ Tra le più recenti, cfr., *ex multis*, TAR Campania – Napoli, sez. V, 1° dicembre 2011, n. 5634, cit.; Id., 15 settembre 2011, n. 4434 e 4430; Id., 16 dicembre 2010, n. 27573.

²⁵ Cfr., Corte Giust. CE, 16 dicembre 1999, C- 101/98.

²⁶ Cfr., Corte Giust. CE, 18 gennaio 2001, C-361/98. Cons. Stato, sez. IV, 18 dicembre 2006, n. 7615; sez. VI, 25 marzo 2005, n. 1275; Id., 1° aprile 2000, n. 1885. In dottrina, tra i contributi più recenti, cfr., F. MERUSI, *Ragionevolezza e discrezionalità amministrativa*, Napoli, 2011. A. PRONTERA, *L'agire discrezionale dell'Amministrazione. Tra «vuoti» e «pieni» normativi* (nota a Tar Veneto, sez. III, 2 gennaio 2009, n. 6), in *Dir. proc. amm.*, 2010, 1, 273-310; C. CUDIA, *Funzione amministrativa e soggettività della tutela. Dall'eccesso di potere alle regole del rapporto*, Milano, 2008; E. FOLLIERI, *Il sindacato del giudice amministrativo sulla discrezionalità pura o amministrativa- Le figure sintomatiche sono norme giuridiche, non sintomi*, in *www.giustamm.it*, n. 11/2007, pubblicato il 27 novembre 2007. Cfr., inoltre, M. V. LUMETTI, *I mobili confini tra vizio di merito ed eccesso di potere*, in *www.giustamm.it*, n. 12/2004, pubblicato il 29 dicembre 2004; C. MARZUOLI, *Discrezionalità amministrativa e sindacato giudiziario: profili generali*, in V. Parisio (a cura di), *Potere discrezionale e controllo giudiziario*, Milano, 1998, 70 ss.

**DIVIETO DI ACCESSO ALLE MANIFESTAZIONI SPORTIVE (DASPO):
NATURA, FUNZIONE E PROBLEMATICHE CONNESSE ALLA SUA
APPLICAZIONE**

Abstract: il divieto di accesso ai luoghi dove si svolgono competizioni agonistiche, introdotto allo scopo di arginare l'ormai dilagante fenomeno della violenza negli stadi, si caratterizza per l'attitudine ad incidere sulla libertà personale del soggetto. Il provvedimento deve essere adottato sulla base di una ponderata valutazione delle circostanze sia oggettive che soggettive, quindi della concreta ed attuale pericolosità del soggetto che è anche il presupposto di giustificazione ed idoneità della misura stessa in relazione allo scopo che si intende perseguire. Di ciò l'Autorità competente deve dare atto nella motivazione del provvedimento che, per quanto espressione di un potere discrezionale, è sindacabile dall'A. G. sotto il profilo dell'eccesso di potere, nelle sue diverse forme sintomatiche, quali la manifesta illogicità, l'irragionevolezza, l'evidente sproporzione ed il travisamento dei fatti, ovvero la violazione del principio di adeguatezza, proporzionalità e del cd. gradualismo sanzionatorio.

Parole chiave: violenza negli stadi. Pericolosità del soggetto. Controllo giurisdizionale.

**THE PROHIBITION OF ACCESS TO LOCATIONS
WHERE SPORT COMPETITIONS TAKE PLACE (DASPO):
NATURE, ROLE AND PROBLEMS RELATED TO ITS APPLICATION**

Abstract: the prohibition of access to locations where sport competitions take place, introduced in order to curb the phenomenon of spreading violence in stadium, is characterized by the ability to affect the personal liberty of an individual. The decision must be adopted according to a meditated evaluation of both objective and subjective circumstances, that is the real and present dangerousness of the subject, which is also the condition of justification and appropriateness of the measure in terms of the objective to be pursued. The competent Authority must manifest these circumstances in the act that, as an expression of a discretion power, is questionable in terms of excess of power, in its different symptomatic forms, such as the apparent lack of logic, the unreasonableness, the obvious disproportion and misrepresentation of facts, or the violation of the principle of adequacy, proportionality and of the "graduality fine".

Keywords: violence in stadium. Dangerousness of the person. Judicial review.

Nota recibida: 1.2.2013.
Nota aceptada: 30.9.2013.